

Proceso de integración regional de la Unión Europea bajo la mirada sistémica. Reconfiguración política en un marco postnacional

European Union's regional integration process from a system theory perspective. Political reconfiguration in a post-national context

Esteban Kaipi

Esteban Kaipi es Doctor en Filosofía por las Universidades de Luxemburgo y Sorbona Paris IV y adscripto en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
E-mail: kaiplesteban@hotmail.com

resumen

¿Existe una estructura teórica innovadora para poder analizar y describir los procesos de integración regional? Nosotros intentaremos justificar una respuesta afirmativa retomando la teoría moderna de los sistemas de Niklas Luhmann y dando pasos en favor de una teoría sistémica de lo postnacional pensada para describir el proceso de integración de la Unión Europea (UE). El pensamiento luhmanniano no cuenta con un desarrollo definitivo conceptual en lo político para poder llevar a cabo esa justificación, pero nos ha dejado una estructura teórica que nos permitirá introducir nuevos elementos y reformular otros para ello. Ante el proceso de globalización, los procesos de integración regional nos exponen a una realidad en la cual la incertidumbre y el riesgo son moneda corriente; no podemos conocer la realidad toda, el mundo entero ni el futuro. Manteniéndonos en el plano descriptivo, sin pasar al normativo, no pretendemos dar fórmulas para salvar los procesos de integración ni la ciudadanía a nivel mundial, sino exponer una manera innovadora de interpretar los fenómenos sociales y, puntualmente, la transición de lo político postnacional con una teoría basada en el paradigma de la diferenciación funcional de la sociedad. Si los Estados nacionales ven surgir estructuras que los sobrepasan, es quizás tiempo de generar una nueva propuesta sistémica postnacional de interpretar lo político.

summary

Is there any innovative theoretical structure to analyze and describe regional integration processes? We aim to justify an affirmative answer taking into account Niklas Luhmann's modern systems theory but going further in the sense of a post-national perspective in order to describe the European Union's integration process. Luhmannian's concepts of politics were not completely developed in order to show grounds for this affirmation, but they set up a theoretical structure which allows us to introduce new elements and reformulate other notions to justify it. Face to the globalization process, regional integration processes expose a reality where uncertainty and risk are not unusual –we cannot know the whole reality, we cannot know the entire world and we cannot know the future. Keeping ourselves in descriptive terms, not stepping into the normative, we do not expect to give salvation formulas for integration processes nor world-level citizens, but we would expose an innovative way to explain social phenomena and, punctually, post-national political transition with a theory based on societal functional differentiation paradigm. If Nation State seems to be overtaken by new political structures, maybe it is time to expose a new theoretical proposal, a post-national and systemic interpretation of politics.

palabras clave

sistemas / política / postnacional / Unión Europea / integración regional / sociedad-mundo

keywords

systems / politics / postnationalism / European Union / regional integration / world-society

Una introducción a la cuestión

Enfrentados a la evolución sinuosa que siguen los procesos de integración regional en todo el mundo –retomando como ejemplo particularmente el de la integración de la Unión Europea (en adelante UE)–, el objetivo de este trabajo es analizar el proceso global que sigue el sistema político desde el punto de vista de la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann y su actualización por parte de otros autores que podríamos llamar post-luhmannianos. A partir de ello construimos nuestra propia percepción teórica de la realidad respecto de la integración regional, en un marco de complejidad y de reacciones regionales postnacionales frente a irritaciones globales. Asimismo, señalamos la utilidad particular de la observación, descripción y empleo de diversas nociones sistémicas como las de la anti-regionalización, del anti-humanismo metodológico, del constructivismo operacional respecto de la especificidad del sistema político. A tal fin, *formularemos una potencial salida* teórica a la instancia de crisis conceptual que encontraríamos en la teoría política del propio Luhmann. Debemos aclarar que, al igual que en las teorías sistémicas que intentan mantener coherencia metodológica, no buscamos un fin normativo, no intentamos dar una lección de los pasos a seguir por las instituciones políticas y mucho menos por los ciudadanos. Sólo queremos mostrar una manera innovadora de percibir teóricamente la realidad social a través de la lente sistémica.

Así, nuestro trabajo no busca cómo resolver los problemas de coyuntura. Intentamos antes que nada reconocer el lugar del observador, el lugar de lo observado, y mostrar una alternativa teórica para poder percibir el momento de *transición* desde una perspectiva que incluye la posibilidad estructural del cambio constante y dinámico (paradoja de la *estabilidad del cambio*). Retomamos una perspectiva sistémica que puede ayudarnos a percibir y proyectar en un nivel teórico-social una observación acerca de las limitaciones del observador de la sociedad que otras teorías de corte normativo no reconocen. En este punto es necesario dejar muy en claro innumerables veces que nuestro trabajo no es el de realizar un proyecto político sino el de realizar una proyección teórica sobre lo que pensamos que marca el paso de la realidad política global.

Teniendo en cuenta los núcleos problemáticos del contexto actual y el marco teórico mencionados, nuestra hipótesis es que una reinterpretación en lo político-jurídico; antihumanista en el sentido no-substancial de la representación de lo político; constructivista por lo no-ontológico ni determinista; y que aborde lo político en sus aspectos, en una pluralidad de niveles (multinivel) podría colaborar en una proyección que ayude a pensar esta etapa de incertidumbre, evitando bloqueos conceptuales que sufren algunas teorizaciones que centralizan sus expectativas en lo político nacional exclusivamente. En el caso particular de la UE, por ejemplo, Europa se referencia en términos europeos, entrecruzada por la complejidad global e interna estabilizada medianamente en un marco de una sociedad mundial. Desde los discursos de sus padres fundadores (Robert Schuman, Jean Monnet) Europa se piensa como pueblos, en plural, como la unidad en la diversidad, *unie dans la diversité* (declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950). Es por ello que elegimos aplicar la proyección teórica sobre este caso en particular.

Unidad *en y de* la diversidad expresada en la paradoja *unitas multiplex*, en la cual el todo no niega a la parte y lo diferente forma parte de una única referencia que es, en consecuencia, plural. No creemos en la utilidad, en tanto cuadro teórico, de pensar Europa como una adhesión de particularidades nacionales apuntando a una orientación singularizada (sociedad como un todo) de la realidad; una Europa como una nación moderna es imposible. Ante problemas complejos la perspectiva teórica debe ganar en complejidad para evitar reduccionismos y así dejar abierta la posibilidad a estructuras múltiples de observación del fenómeno de las integraciones regionales.

1. ¿Completar una teoría política sistémica para pensar la integración regional?

Explicaremos, siguiendo en el marco de la introducción a la cuestión, el porqué de nuestra elección de tema de investigación; el porqué de tomar el marco de la teoría de los sistemas para poder observar los procesos de integración regional presuntamente politizables que trascienden las fronteras del Estado nación. La primera reacción focaliza el hecho de que esta teoría analiza un proceso de evolución moderno, permaneciendo siempre abierta a poder añadir elementos teóricos que permitirían desbloquear ciertas trabas frente a las que se encuentran otras teorías modernas más clásicas. Esta teoría intenta escaparse de las limitaciones teóricas de lo territorial nacional como factor determinante de la sociedad, y de lo que tenga que ver con el individuo de las luces como factor explicativo de lo social. Pensamos digno de tomar en cuenta el hecho de observar al mundo como un gran sistema social, hipercomplejo, inabarcable, inobservable e insuperable; y que posee en su interior un sinnúmero de subsistemas sociales funcionalmente diferenciados que reducen la complejidad generando nuevas distinciones en su interior (y con ello generando nueva complejidad).

Este marco teórico nos daría la posibilidad de realizar planteos teóricos y estructurales abiertos a la renovación conceptual determinada por la evolución permanente de la sociedad. Habiendo introducido una primer frase concerniente a lo post-nacional, hay que decir que la sociedad es, en ese marco, una sociedad-mundo, y esto permite a la teoría de los sistemas observar lo social de manera particular, global, policontextual y a diversos niveles. Volveremos luego con estas definiciones. Esta posibilidad que nos otorga la teoría de los sistemas de Niklas Luhmann, y la introducción de elementos propuestos por sus estudiosos seguidores, es particularmente importante para nosotros y es un tema que, desde lo político, reviste aun cierta novedad. Creemos encontrarnos en un momento de *transición conceptual* para describir fenómenos complejos que deben tener en cuenta instituciones que ven cambiar sus funciones principales como el Estado nacional y las estructuras de los procesos de integración políticos post-nacionales enmarcados por la globalización e instituciones que surgen siguiendo un nuevo paradigma de interpretación de lo social.

Debemos dejar en claro que Luhmann no ha desarrollado puntualmente los análisis correspondientes a este tema en particular (Luhmann falleció en 1998)

sino que ha dejado una base teórica de extrema complejidad e importancia que ha intentado ser una teorización (Luhmann habla de *superteoría*) descriptiva del funcionamiento de la sociedad. Huelga decir que esta sociedad tiene dos pautas fundamentales, es una **sociedad moderna** y es una **sociedad mundial**. Partiendo de ello y de algunos textos del propio Luhmann como *Die Weltgesellschaft* (Luhmann, 2009: 63 y ss.; y Luhmann, 2006 : 108 y ss.), *Europa als Problem der Weltgesellschaft* (Luhmann, 1994: 3-7), *Die Politik der Gesellschaft* (Luhmann, 2000), *Teoría Política en el Estado de Bienestar* (Luhmann, 1993) o *Poder* (Luhmann, 1995), numerosos autores han intentado proyectar una teoría de los sistemas políticos a un nivel post-nacional. Muchos de esos científicos sociales piensan que esta teoría posee un elemento conceptual fundamental: se trata de una perspectiva funcional de análisis multinivel.

Una vez introducido esto hay que reconocer que esta perspectiva encuentra dificultades para poder sortear los obstáculos que le impone la relación entre territorialidad y sociedad-mundo (*Weltgesellschaft*) en torno a lo político quizás por falta de desarrollo. Recordemos que un texto que pretendía ser crucial en este punto, *La política de la sociedad*, fue publicado de manera póstuma y su editor, André Kieserling, la anunciaría como una obra inconclusa. Ante la complejidad de lo político y las carencias teóricas por falta de desarrollo, nuestra exposición observa y piensa esta situación compleja como una instancia de transición y reconfiguración teórica que es paralela a la transición de los fenómenos políticos reales (sobre todo en lo que hace al acoplamiento principalmente con lo jurídico). Existen elementos que se irritan mutuamente y que redefinen constantemente sus propias referencias y sus roles: los Estados nacionales, los procesos de integración regional como el de la Unión Europea, y la conformación de una sociedad-mundo, se encuentran en esta situación. El cuadro teórico que utilizaremos lejos está de soñar con un *acomodamiento* normativo de estas relaciones, el aporte que intentamos realizar se vincula antes que nada a una lectura compleja, parcial y abierta de la realidad que nos toca vivir.

2. Integración post-nacional

Para hablar de la integración post-nacional retomaremos en primera instancia a uno de los primeros continuadores de las teorizaciones luhmannianas acerca del constitucionalismo societal, quien reformuló una innumerable cantidad de nociones, Poul Kjaer. Más allá de que Kjaer no se defina como un luhmanniano, creemos que el autor alemán le ha servido de importante base epistemológica para describir la realidad. El joven autor danés retoma numerosos elementos de la lente de observación de la teoría de los sistemas de Luhmann para pensar la realidad y luego intenta dar un paso más allá en una teorización de lo constitucional societal post-nacional, esto es que desborda las fronteras nacionales en diferentes niveles.

Como lo afirmamos antes, nuestro objetivo principal es el de proponer un cuadro que pueda describir un proceso de transición que atraviesa el sistema político respecto de la territorialidad. Con este fin no buscamos exponer límites físicos determinados (UE, Mercosur, etc.) a un tipo de diferenciación funcional, sino pensar

los pasos que da el proceso de integración mismo. Teniendo siempre como meta la tarea descriptiva, como lo hiciera el propio Niklas Luhmann, no somos nosotros los que delimitaremos la realidad, sino que realizaremos una distinción, observando la realidad misma que se diferencia socialmente.

Al considerar particularmente el caso de la UE, por ejemplo, ésta pareciera tomarse como referencia a sí misma, sus estructuras políticas se reproducen teniendo en cuenta el propio sistema político y traduciendo hacia su interior en términos políticos las irritaciones provenientes del entorno. El sistema económico, el jurídico, el científico, etc. lo hacen de la misma manera. Este es, para nosotros, un proceso de construcción e integración. Tenemos en cuenta, claro está, que han existido importantes referencias pasadas como la constitución de las comunidades europeas, la CEE, la ECSC, Euratom o la *Europa de los 27*. Instituciones que han surgido como construcciones sociales en las que lo político acompaña el desarrollo desterritorializado en términos nacionales de otros sistemas sociales. En nuestro trabajo de investigación afirmamos siempre que es una cuestión principalmente de auto-referencialidad que dejaremos en manos del desarrollo institucional de los propios sistemas sociales que nosotros intentamos observar y describir de acuerdo a las herramientas que, a nuestro entender, consideramos como innovadoras y científicas.

El caso de la UE expone una etapa importante que sirve como referencia para los procesos de integración política a nivel global. Volviendo entonces a la propuesta teórica de Kjaer (Kjaer, 2007: 369), el autor escandinavo menciona tres elementos que aparecen con fuerza al pensar la UE a través de la lente sistémica:

- El proceso de integración post-nacional de la UE limita la autonomía de los sistemas político y legal de los Estados miembros (reducción o restricción de grados la libertad –“*einschränkung der Freiheitsgrade*”– según Luhmann (Luhmann, 1995: 584) o como lo explica conceptualmente Stefan Lange: “El fenómeno sistémico, responsable de la reducción de la libertad en el sentido de una sobre-integración, es la resonancia y, tras ello, los acoplamientos estructurales constructivos” (Lange, 2003: 166). Se puede argumentar con muchos motivos que la limitación es exclusivamente económica, creemos que estos condicionamientos a los Estados miembros de la UE son muestra de una limitación política al sistema económico y no una limitación económica en sí. La integración política pareciera ir de la mano con medidas complementarias a las propias del Estado nación tradicional, que establecen una ciudadanía común, libertad de traslado y establecimiento para ciudadanos de la UE, instituciones comunes, etc.
- En cierta manera la UE se ajusta a la definición luhmanniana del Estado en el sentido en que los sistemas político y legal operan en un cuadro segmentado y se hallan acoplados entre sí a través de la idea de “*marco constitucional*” (Luhmann, 2000).
- La UE se encuentra en una posición intermedia entre los Estados miembros y la sociedad-mundo (Luhmann, 1994).

Todo ello nos lleva a pensar que en el análisis a llevar a cabo, tras un proceso de desterritorialización metodológica, debemos emplear un proceso de re-territorialización post-nacional en el cual sólo la diferenciación funcional es autónoma y la diferenciación territorial es dependiente de aquella, al mismo tiempo que la diferenciación organizacional las articula. Esta supremacía de lo funcional produce una reconfiguración conceptual que nos lleva a reformular nociones de lo político clásicas, lo político cobra un sentido post-nacional que descentra lo estatal (sin hacerlo desaparecer en absoluto). Nociones ligadas al territorio, a la distinción entre gobierno (*government*) y gobernanza (*governance*), a la legitimidad de los procedimientos, etc., deben ser repensados. Es por ello que empleamos la idea de transición del sistema político en relación a un proceso de revisión de la noción de *territorio* Estado céntrico.

Lo político tiene un lugar particular para las teorías funcionalistas y sistémicas, y más aún en una teorización que intenta retomar la perspectiva sistémica luhmanniana. Puntualmente en términos sistémicos, existe un fenómeno de importancia fundamental: el sistema político no ha encontrado una institución que pueda adaptarse de manera desterritorializada al proceso evolutivo contemporáneo de la modernidad. Esto nos lleva a pensar en su especificidad al darle un aspecto regional o territorial a los otros sistemas sociales (economía, ciencia, religión, etc.) al acoplarse a ellos. Los otros sistemas sociales tienen su tendencia global más expuesta con semánticas estructurales que sobrepasan los límites físicos. La descentración estatal sirve a la territorialización post-nacional y a la des-territorialización funcional de la sociedad.

Esto puede verse no tan sólo en el hecho de que no existe una institución global política, a la manera de un Estado mundial, sino más bien que la estructura semántica del sistema político, pensada en sus términos clásicos, no se encuentra globalizada y no es globalizable. En ese sentido es importante remarcar la utilidad conceptual de los desarrollos de estructuras reticulares en el mundo contemporáneo. Lo *político* pensado por Luhmann como un sistema que cumple con una lógica de funcionamiento y una codificación que divide entre *Gobierno* y *Oposición* en un cuadro de alternancia democrática desjerarquizada encontraría problemas explicativos. Esta estructura semántica de lo político no permite observar lo que pasa en la realidad, no ya en los países en los que lo político parece refundarse completamente en la actualidad (países árabes por ejemplo), sino tampoco en los países como Grecia o Italia en los cuales el funcionamiento institucional del sistema político y su acoplamiento al funcionamiento de la UE, el acoplamiento al sistema económico, particularmente, y al legal, por otro lado, no parecen seguir las lógicas del sistema político de la manera planteada por el propio Luhmann. Hay *gobierno* y hay *oposición* es cierto, pero hay otras instituciones y agencias que juegan un rol importante en la distribución del medio de comunicación *poder* y no pueden ser pensados siguiendo la misma estructura del sistema político luhmanniano.

Volviendo al tema de la integración regional, puntualmente al ejemplo de la UE, y al marco de evolución en el cual la diferenciación funcional global nos permite pensar que lo político es capaz de ser revisado en términos territoriales, la idea de

transición nos ayudará a redefinir lo político. La sociedad moderna se diferencia funcionalmente, los sistemas políticos que sobrepasan las limitaciones nacionales se observan y se desarrollan introduciendo la idea de pluralidad de *diferencias* opuesta a la de las estructuras políticas nacionales westfalianas. Hablar de sociedad mundial nos permite observar este fenómeno paradójico de la *unidad de la multiplicidad*. Lo moderno es diferencia. No existe unidad explicativa del mundo hipercomplejo. Es por ello que podemos observar una transición entre las instituciones tradicionales nacionales de los Estados miembros de la UE y la conformación institucional política post-nacional a nivel europeo. Nuestra observación/distinción, por lo tanto, va detrás de esa auto-referencialidad sistémico-política para poder brindar un instrumento analítico válido.

3. A propósito del territorio y la anti-territorialidad

La teoría de los sistemas de Niklas Luhmann se asienta sobre dos negaciones preponderantes en la observación de lo social: el anti-humanismo y el anti-regionalismo (que nosotros interpretamos como anti-territorialidad). Respecto de la anti-territorialidad, ésta se funda sobre el desarrollo de un tipo de diferenciación social funcional que muestra una tendencia de la evolución de la sociedad a un nivel global. De acuerdo a esa configuración de lo social, los sistemas funcionales tienen una tendencia a la universalización y ya no se hayan encerrados por las fronteras físicas y territoriales propias del Estado nacional. En base a esta reconfiguración, la economía es observada de manera global, la semántica del sistema religión es global, el desarrollo del sistema científico es global, de la misma manera que el que se refiere a lo educacional, a la familia, etc. Con esto queremos decir que las estructuras de los sistemas sociales en las cuales se asignan los roles particulares de cada sujeto mantienen una semántica que se expande potencialmente a nivel mundial.

En ese sentido, el proceso de integración de la UE deja ver claramente como, en tanto sistema auto-referencial, se reconfiguran sus subsistemas político y legal gracias a sus relaciones de acoplamientos con los otros sistemas sociales que tienen una tendencia global más clara. El anti-regionalismo expresa la idea de una *mundialidad* de la sociedad en una etapa en la que puede percibirse un resquebrajamiento en forma de segmentaciones regionales. En la UE este fenómeno otorga una re-significación social particular que podríamos llamar *regionalización post-nacional*. Es decir, existen fenómenos que se repiten más allá de las fronteras internas de los 27 países miembros de la UE entre sí y respecto del exterior.

La capacidad de inclusividad (inherente a la universalidad), es decir que los subsistemas puedan diferenciarse funcionalmente de manera global, no quiere decir que las particularidades culturales o los individuos sean iguales en lo que hace al desarrollo y al alcance de esa diferenciación funcional. Hay, por ejemplo, regiones más o menos desarrolladas en lo económico, personas más ricas y más pobres, sin que por ello se pueda decir que unas pertenezcan más o menos al sistema económico global. Ahora bien, en lo que hace al acoplamiento con otros

subsistemas, debemos reconocer que el proceso de integración de la UE ha permitido desarrollar un tipo de referencialidad que traspasa las fronteras de los Estados nacionales tradicionales miembros, tomando un rol específico dentro del sistema *sociedad-mundo*. Hay, por ejemplo, un subsistema económico que es global, pero que cuenta con organizaciones e instituciones ‘*insertas*’ que toman una referencia particular a nivel regional (en Europa: reglas, adopción de acuerdo, moneda común, etc.) en su acoplamiento con los sistemas político, jurídico y particularmente económico.

Expresado bajo esta óptica teórica podríamos decir que el proceso de integración de la UE daría una nueva significación a lo que algunos teóricos sistémicos llaman *segmentación por diferenciación interna* (*Binnendifferenzierung*). Si la diferenciación funcional tiene una capacidad global, la diferenciación territorial debe ser pensada como un tipo interno no autónomo de diferenciación de la sociedad. Esto cobra especial importancia en lo que respecta a lo político ya que la relación entre los tipos de diferenciación se vuelve cada vez más compleja. Pensando en los procesos de integración regional, algunas instituciones, agencias y organizaciones propias de lo político dan un sentido particular a la relación entre los sistemas sociales y el territorio a través de los acoplamientos estructurales.

Es necesario destacar los obstáculos que encuentran las teorías de los sistemas pensando en el surgimiento de una sociedad-mundo al analizar lo político y lo jurídico respecto de lo regional. De alguna manera es fácilmente observable como este tipo de *diferenciación territorial segmentaria interna* pierde carácter autónomo en lo que respecta a los sistemas funcionales no-legales y no-políticos, pero que lo específico de estos sistemas hace que mantengamos referencias territoriales que conservan alguna referencia a lo nacional, son *localizables*. Es por ello también que resaltamos la idea de transición, de período de reconfiguración de lo político y lo jurídico.

La referencia de la UE nos muestra una etapa particular de esa *segmentación por diferenciación interna* en los términos territoriales. La lógica de las políticas, las directivas o los procesos de toma de decisiones políticos a nivel europeo, de lo cual hablaremos en detalle más adelante, manifiesta dos cosas que liberan un poco de la presión fuerte del sistema político nacional tradicional institucionalizado en el Estado-nación: por un lado a) las medidas no serán pensadas en términos generales que impliquen una representación de la sociedad como un todo, sino que las políticas (en tanto *policies*) de la UE tienden a tener ciertas especificidades favorecidas por acoplamientos (políticas europeas en lo económico, políticas europeas en lo nuclear, políticas europeas en lo ecológico, etc.); y b) el proceso de decisiones políticas de la UE aplica una observación de las fronteras más laxa y con una tendencia clara a la ampliación del espacio físico. Más allá de las numerosas voces en contra de la legitimidad o no de este último punto, no se puede menos que reconocer que la UE es la estructura regulatoria más grande y compleja, físicamente hablando, del mundo en la actualidad.

4. Descentración de lo estatal nacional

En este sentido podemos ver claramente también la ventaja que nos otorga la teoría de los sistemas al observar dos procesos que marchan juntos pero a diferentes niveles y que parecerían ser hasta paradójicos: el de evolución social global y radicalización de la modernidad por un lado, y el proceso de integración regional de la UE por el otro. Decimos que el pensamiento sistémico y la diferenciación funcional dan ventaja interpretativa porque en la teorización de estos dos procesos encontramos como corrientes paralelas a las teorías de las relaciones internacionales que quedan invalidadas, según los pensadores sistémicos, por problemas de definición en un contexto moderno tan complejo.

Los teóricos sistémicos se preguntan: ¿Es el Estado el actor exclusivo y autónomo en lo que respecta a la administración del poder político en el cuadro de la globalización compleja? Sin dudas es muy difícil dar una respuesta positiva. De esa manera quedaría descentrada la labor principal de la tradición teórica del derecho internacional (y fungibilidad en lo estatal) que era la del cuidado/protección/interpretación frente a los choques entre Estados nacionales. Por el contrario la observación sistémica que podemos hacer de los procesos decisorios regionales y de legislación que traspasan a los Estados nacionales nos permiten pensar en un cuidado/protección/interpretación de los choques en esferas diferenciadas funcionalmente que trascienden las fronteras físicas, que no serían más que segmentaciones internas no-autónomas ya que lo determinante es lo funcional.

Nos diferenciaremos entonces del pensamiento de David Easton (Easton, 1974), según el cual el Estado tiene un rol de importancia supra-ordenada respecto de los demás subsistemas funcionales, de asignación autoritativa de los valores según los cuales se ordenarían los otros subsistemas. Retomando la teoría de los sistemas luhmanniana, al observar el proceso de integración regional postnacional, se puede pensar en un sistema político asentado exclusivamente en la diferenciación entre Estado y sociedad, entre *Staat* y *Gesellschaft*, que termina de erosionar la *supremacía* (o adelantamiento) de la política, en contra de lo afirmado por Jürgen Habermas (Habermas, 1991). Esto no quiere decir, claro está, que nos hallamos frente a un proceso de despolitización ni frente al fin de la política, “esto significa que la mayoría de las decisiones de la UE –por ejemplo–, no proveen una base estructural para el desarrollo de políticas narrativas capaces de comprender sociedad como un todo al nivel de la auto-descripción” (Kjaer, 2007: 375) y que el sistema político está en la misma jerarquía que los otros sistemas sociales.

Al afirmar que no hay una despolitización en los procesos de integración regional, lo que debemos decir claramente es que lo que en realidad hay es un cambio en la referencialidad, observación y descripción de *qué* es lo político y, a partir de ello, de *cómo* se re-produce lo político. Podría entonces hasta ser más válido preguntarse por la forma de lo político (administración de la cosa pública en un marco regional) más que por la sustancia de lo político que sería siempre contingente. Pasamos de esa manera al paradigma que se pregunta cuándo algo deviene común al público antes que por su naturaleza. Una correcta observación del proceso de transición favorecido por los procesos de integración regionales deja en claro

algunas premisas que deberían ser modificadas en numerosos cuadros teóricos que siguen atados a un paradigma que nosotros consideramos como anterior, el *Estado-céntrico*.

Lo primero que se nos viene en mente es que el sistema político no puede ser pensado como un sistema exclusivamente europeo que comunica lo mismo que comunicaba el sistema político Estado-céntrico. Esta situación problemática de trazar una transposición directa entre un sistema político Estado-céntrico y otro postnacional lleva directamente a otros dos problemas, a saber: i) que hay un error en la insistencia normativa por una democratización real europea que siga los pasos de la nacional, una reformulación de lo estatal en términos transnacionales; y ii) que la noción de *pueblo* que servía de guía, de alguna manera, para el proceso de decisiones de los Estados nacionales democráticos, es muy problemática para repensarla a nivel europeo y con el sentido propio del paradigma anterior.

En lo territorial, físico, y respecto de las poblaciones con diversos contextos, es muy difícil pensar en un colectivo que deba ser representado como unicidad y en un espacio ampliado (como lo intentaban realizar los Estados nacionales, sin éxito la mayor parte de las veces). Las políticas (*policies*) de los sistemas integrados de manera postnacional deben llevar impreso el carácter parcial de no apuntar a una sociedad como *una* comunidad general de manera excluyente. Directivas políticas que apunten a ello volverían a las políticas regulativas de estos procesos de integración más totalitarias. El problema que surge de esto es que hace de las políticas postnacionales algo muy difuso y poco claro para los ciudadanos que no terminan de encontrar una identidad para ese espacio físico (en el cual, como en el caso de la UE, son ciudadanos con libertad de movilidad y establecimiento).

Volvamos al caso europeo. Al introducir en este tema nociones como transición o reconfiguración, debemos hablar también de diversos elementos comunes del sistema político de la UE con el sistema político propio del Estado nacional tradicional. Ejemplo de esto son la idea de ciudadanía que reposa sobre la distinción de lo público y lo privado o la adopción de elementos simbólicos como un himno, una bandera, etc. Por otro lado, la UE se halla en el marco de la constitución de una sociedad-mundo, acoplada a un territorio específico que se halla inserto en un territorio mundial. Esto no niega que pueda ser percibida como una alianza de intereses económicos que atiendan el surgimiento de demandas *europeas* (aunque por momentos deficientemente), de todas maneras estas respuestas suelen trascender las limitaciones de los Estados miembros. El desarrollo de una nueva noción de ciudadanía es un ejemplo que cobra una relevancia especial. La reformulación de la *ciudadanía* nos haría pensar en algo diferenciado pero al mismo tiempo complementario de la ciudadanía tradicional perteneciente al Estado westfaliano.

La nueva idea de ciudadanía que vemos surgir no reemplaza directamente los elementos nacionales sino que los reformula no sólo de manera cuantitativa (ampliación del territorio físico que determina la ciudadanía) sino también cualitativa (el sentido de la segmentación interna de lo político puede tomar otro sentido en su fundamento funcional). Como ejemplo basta decir que ciudadanía hay siempre, no

deja de existir la idea del ciudadano, pero el sentido de la legitimidad puede no ser el mismo. Un ciudadano de un país miembro de la UE no deja de serlo para pasar a ser europeo, más bien son nociones que se complementan jurídicamente. Para ser europeo el ciudadano tiene que ser un ciudadano de alguno de los 27 Estados miembros, no existe una ciudadanía europea sin el complemento de la ciudadanía de alguno de esos países. Según lo establecido por el tratado de Maastricht de 1992 que entró en vigor a partir de 1993: la ciudadanía europea adquiriría un carácter suplementario a la ciudadanía nacional de origen (Artículo 20).

En este marco europeo existen entonces diversas culturas políticas y legales internas tradicionales (Estado-céntricas) que hacen difícil la producción de decisiones políticas y legales a través de los Estados miembros de la UE. Es por ello que, por el contrario, las acciones europeas son traducidas al incorporarse en diferentes contextos nacionales. La regulación puede surgir como directiva “europea”, ser introducida particularmente por cada Estado y caer sobre los ciudadanos. En este camino en transición se desarrollan una serie de acciones europeas traducibles a cada contexto. La traducción de esas acciones políticas y legales de la UE en cada contexto adquiere, eso sí, significados diferentes, avanzando con el desarrollo del proceso de integración europeo de una manera sistémica en un momento de cambio de configuración territorial de esos sistemas político y legal.

5. Transición política postnacional en la Unión Europea

Toda configuración nacional en el sentido clásico toma en la actualidad una de las formas traslapadas de diferenciación segmentaria hacia el interior de los sistemas sociales, es decir de formas acopladas entre sí, creando un contexto en el cual los diversos sistemas territorialmente determinados de manera estatal encuentran limitada su centralidad por el fenómeno de la diferenciación funcional de la sociedad moderna que los trasciende. Esto puede verse no solamente en la capacidad de entidades post-nacionales de finanza, impuestos, bancarias, para forzar el comportamiento de entidades nacionales. Esto se ve también en el caso de las políticas de educación pública de un país en referencia al plan de educación superior a nivel europeo, el sistema de créditos europeos ECTS (el plan formulado en Bolonia por ejemplo). Es posible también percibirlo en el caso de la relación particular de cada Estado con la Iglesia (Alsacia y el departamento de Mosela en la Lorena francesa, respecto de cada país europeo); o el caso de las compañías “nacionales” que salen en competencias de mercados en los otros países, a modo de ejemplos.

Esto marca cómo determinadas directivas regulatorias de la UE afectan a las instituciones políticas nacionales.¹ En estos momentos en Europa, por ejemplo, se crea una regulación propia que está siendo siempre atentamente observada como referencia particular dentro de sí y alrededor del mundo. Las herramientas teóricas del pensamiento sistémico nos muestran este acompañamiento de lo político y de lo jurídico a nivel post-nacional a través de acoplamientos estructurales con los otros sistemas sociales funcionalmente diferenciados, es decir la regulación política del subsistema económico, la regulación política del subsistema de la educación, la regulación política del subsistema de la salud, etc.

De todas maneras el sentido especial otorgado por el proceso de integración europea a la reconfiguración de los sistemas toma más fuerza cuando las limitaciones de esas formas segmentarias Estado-céntricas (*Binnendifferenzierung*) van quedando exhaustas y pasan a convertirse en una especie de obstáculos para el tipo de evolución híper-complejo de la sociedad-mundo. El proceso de integración tiene un sentido de radicalización de la modernidad, antes que de quiebre radical post-moderno. No creemos que desaparecen las formas modernas de la diferenciación funcional sino que las fronteras se resquebrajan por la expansión de esa diferenciación funcional hasta puntos en los que las limitaciones físicas parecen devenir obsoletas. El paso de un sistema político Estado-céntrico a uno que permita observar el funcionamiento institucional de las regiones se halla en proceso de transición. Hay instituciones, agencias y organizaciones que toman referencialidad propia respecto de elementos que pueden ser percibidos de manera tradicional estatal y pasan a ser radicalizados para poder ser percibidos por una propuesta de tipo sistémica.

Podría pensarse en la imposibilidad práctica de tomar como referencia un colectivo ya establecido de identificación social, la idea de representación del *pueblo* que podría fusionar un *demos* a un *ethnos*. La idea de forjar una especie de unidad substancial social en los procesos de integración regional postnacionales es aún más difícil de imaginar que en el marco de la pretendida exclusividad del Estado nacional. Es quizás la hora de redefinir la idea de la unidad, de realizar un pasaje de *la unidad a través de la identidad* a una *unidad a través de la articulación de la diferencia* y evitar la adjetivación “substancial” en el fenómeno de la representación. La legitimación, otro pie fundamental de la idea de representación en política, parece comenzar a fundarse en los procedimientos de los sistemas mismos antes que en la individualidad de todos los ciudadanos que pasan a ser comprendidos por los territorios que sobrepasan las fronteras nacionales.

El proceso de integración de la UE configura un fenómeno que complementa a la segmentación nacional traspassa sus fronteras, dejando en tanto diferenciación interna –*Binnendifferenzierung*– al tipo territorial. La UE, como lo afirma Kjaer, es un conglomerado de paquetes de perspectivas diferenciadas que debe estabilizar horizontalmente las expectativas (intentando ser siempre parcial) e institucionalizar de alguna forma la transferencia de componentes entre los sistemas, atravesando las fronteras. La UE no es un Estado más y nuestra propuesta evita otorgarle características y utilidades propias del mismo (el área diplomática *européa* no cumple, ni debería, los mismos roles que las de cada país miembro por ejemplo).²

Tenemos que admitir que el estado de las integraciones regionales actuales carece aún de la coherencia estructural, interna y externa, y de la estabilidad necesaria para pensar en instituciones fijadas, algo que parecería ser más propio de los Estados nacionales. En el caso puntual de la UE, el proceso de institucionalización política y legal europeo, aunque con obstáculos, continúa su marcha generando su referencialidad múltiple plural. Este hecho puede ir minando la estabilidad interna propia de los Estados miembros: “es una estructura enfrentada a

tensiones internas continuas que establece convergencia momentánea entre diferentes formas de racionalidad a través de una producción continua de decisiones ad-hoc” (Kjaer, 2007: 378).

6. Acoplamientos: el caso de la Unión Europea

Más allá de que en sus comienzos la idea de evitar la guerra ha sido un principio macro fundamental en los pasos de integración regional de Europa, el traspaso de lo nacional a una fase de acoplamientos sistémicos a nivel post-nacional se ve incentivado, en muchas oportunidades, por los sistemas sociales precisamente no-políticos y no-legales que, en su tendencia a desprenderse de las formas de segmentación nacionales, generan acoplamientos desterritorializados que requieren de regulación y el acompañamiento de políticas (*policy*) que puedan guardar referencias comunes. Es por ello que se puede hablar de tres puntos salientes respecto a este acompañamiento por acoplamiento:

1-La forma de regulación acorde al proceso de integración de la UE es necesaria para acompañar a los otros subsistemas y es sustancialmente diferente al tipo de regulación Estado-céntrica. La regulación europea debe orientarse a acoplamientos con otros sistemas focalizando aspectos particularizados de la economía, de la finanza, de la educación universitaria, del sistema de seguridad social y de salud, etc., de la sociedad europea. Esos acoplamientos funcionan de manera especializada y con puntos de referencia ajustables a redes procedimentales y de legitimación cada vez más complejas si lo comparamos con el tipo de regulación más generalizado y dirigido a la sociedad como unidad y como un todo por parte de los Estados nacionales.

2-Las medidas regulatorias de la UE manifiestan por todo ello una cierta desjerarquización al descentrar al Estado respecto de lo político. Esa reconfiguración nueva sobrepasa a las estructuras jerarquizadas y comparatistas propias del Estado nación y a la atención de las demandas propias del Estado de Bienestar. La producción regulativa propia del sistema político apuntalando lo económico sufre notorias transformaciones en el proceso decisorio de la UE. Ha habido un cambio de configuración en el cual ciertos elementos del sistema político no sólo no dirigen a los otros sistemas sino que tienen irritaciones notablemente poderosas que provienen del desarrollo de otros sistemas (por ejemplo: sistema financiero transnacional). Por otro lado, existen medidas regulatorias en las cuales los subsistemas insertos en otros han tenido que derivar tareas fundamentales propias de la constitución del Estado nacional, como es el caso de la determinación de la moneda.

3-El último punto que nos parece muy visible es el que muestra que los acoplamientos estructurales de la UE reducen a un punto único de referencia 27 formas diferentes de medidas regulatorias, generando una relación particularmente innegable en la realidad: “La integración política y legal de Europa reduce los recursos cognitivos necesarios para asegurar la compatibilidad” (Kjaer, 2007: 373). Europa se convierte en una referencia para la reproducción sistémica propia, de sus subsistemas y de su entorno.

Vemos surgir numerosas cuestiones problemáticas y oposiciones teóricas a nuestro punto de vista (liberales, teóricos de la ética, comunitaristas, teóricos de la acción comunicativa, postmodernos, etc.). El intento por des-humanizar la investigación para hacerla social, trabajar sobre lo político y mantener un perfil que no se compromete en tanto proyecto sino en tanto proyección teórica es muchas veces rápidamente rechazado. De todas maneras, nosotros persistimos en la idea de que las tesis sistémicas cuentan aún con algo innovador que aportar.

Intentar mostrar desde la perspectiva sistémica la manera de percibir el proceso de integración de la Unión Europea y su relación con el territorio en torno a dos subsistemas funcionalmente diferenciados en particular: el sistema político y el sistema legal es un paso que no muchos teóricos pueden realizar sin encontrar contradicciones epistemológicas. Muchos elementos nos empujan a dar un salto de paradigma: la inexistencia de un pueblo a ser representado, la expansión de una idea de ciudadanía común alejada de la identidad nacional y popular, la auto-referencia de un sistema social que traspasa fronteras nacionales tradicionales pero que no llega a ser global, la particularidad semántica de este sistema político, el nuevo rol de las instituciones, las agencias y las organizaciones que se abstraen de lo nacional y generan directivas en nombre de la UE, los obstáculos que encuentran los Estados miembros ante la conformación de una sociedad-mundo y un proceso de integración que se quiere soberano postnacional. Todo ello nos lleva a pensar en la cuestión de la legitimidad política: ¿a qué apuntan las decisiones *vinculantes* de la UE?

La mayoría de las decisiones vinculantes en la UE apuntan a producir la reducción de externalidades negativas, es decir, reducir asimetrías entre los diversos sistemas diferenciados funcionalmente, reconociendo la contingencia, es decir la imposibilidad real de la evacuación total de las diferencias entre los miembros. A partir de ello se produce un paso a un tipo de integración positiva, es decir cuando el sistema político de la UE funciona como un motor que regula los riesgos generados por el alto nivel de complejidad existente. En ese sentido, es directamente la UE la que debe buscar asegurar la convergencia entre diferentes tipos de racionalidad, de culturas legales y políticas particularizadas reproducidas en el interior del sistema.

Nada es definitivo en este punto y los debates acerca de la efectividad del funcionamiento de los procedimientos de producción de decisiones vinculantes seguirán vigentes y abiertos en Europa. Kjaer dirá que el sistema político europeo tiene que actuar en un marco de complejidad alta como coordinador y árbitro entre los diversos sistemas sociales funcionalmente diferenciados. Nosotros preferimos pensar este hecho como un cuadro en el que el sistema político debe actuar acoplándose con el sistema legal y otros subsistemas; esto sería el surgimiento de acoplamientos estructurales múltiples y dinámicos en los que los sistemas sociales son cerrados operacionalmente pero abiertos a la irritación de cualquier otro sistema social.

Al hablar de acoplamientos estructurales múltiples está claro que no sólo se producen entre dos subsistemas sino probablemente entre más. Creemos que el acoplamiento es uno de los elementos teóricos que ameritarían ser más desarro-

llados para comprender el alto nivel de complejidad de la modernidad tardía y la multiplicidad de perspectivas frente a cada fenómeno. Esos acoplamientos nos ayudarían a entender la convergencia real de diferencias y los logros de estabilidad ante procesos dinámicos siempre en movimiento y sin fines predeterminados. Recordemos que esta teoría se aleja de la racionalidad con arreglo a fines ya que el pensamiento sistémico es un constructivismo con un *sentido* operativo y abierto (noción de *Sinne* de Husserl) donde todo es posible y nada necesario. Claro está, no hay tampoco limitación ontológica, la distinción en la observación entre sistema y entorno es relativa a cada punto de observación (no hay distinción *ser/no-ser* propia de la ontología, ni distinción *sujeto/objeto* propia de los subjetivismos, empirismos o idealismo escéptico; la distinción *sistema/entorno* es anti-ontológica y la teoría de los sistemas se pregunta más por el *cómo* deviene el sistema y el *cuándo* es sistema que por el *qué* es sistema).

7. Entre los Estados miembros y la Unión Europea

En el estado actual de cosas retomamos no sólo el análisis de Kjaer sino también el de Mathias Albert (1999) o el de Günther Teubner (2004), que han proseguido el análisis luhmanniano en lo que respecta al constitucionalismo, a las relaciones postnacionales y la actualidad global y compleja de la sociedad-mundo (entre otras muchas cosas como el estado de crisis, el estallido financiero, etc.). Como base de un análisis teórico de la relación de acoplamiento sistémico política/legal de los Estados miembros con la UE en un marco de globalidad de la sociedad, señalaremos dos elementos claves: 1) La nueva forma (tercera ola dirán algunos teóricos sistémicos) de *globalización* surgida en la segunda mitad del siglo XX, con la reducción de las distancias a través de la aceleración de la comunicación a nivel mundial notablemente en los últimos quince años; y 2) la *erosión* de la *estructura de clases tradicional*, lo que hace que, en la evolución global del sistema económico, sea necesaria una regulación que establezca los elementos sociales a nivel post-nacional.

Estos elementos, entre otros, han minado la capacidad jerarquizada, corporativista y estratificada (de clases) para hablar en términos hegelo-marxistas, de dar respuestas de estabilización y de *bienestar* desde lo estatal. La evolución del proceso de integración europea explica parcialmente todo ello con la generación de políticas que minan lo nacional a través de una integración negativa primero (pérdida de grados de autonomía por parte de los Estados nacionales), y de una integración positiva (formulación de directivas europeas traducibles por los Estados miembros) en un segundo paso.

Lo que deseamos resaltar particularmente es lo incierto de la realidad, hecho que nos permite emplear la idea de transición abierta (no creemos en un quiebre rotundo, Luhmann llega hasta negar la idea de crisis por ejemplo). Más aún, al observar y describir lo político en Europa, que muestra entrecruzamientos entre los Estados miembros de la UE y el proceso de integración europea en sí, en un marco en el que en la mayoría de los aspectos podemos hablar de una sociedad mundial diferenciada funcionalmente.

La Unión Europea como tal es una unión entre Estados que son miembros y que, en el marco de una sociedad mundo, parece perfilarse en las vías de un mayor entendimiento (aceptables o no, forzadas o no) de los cambios en las decisiones políticas y las leyes promulgadas como “europeas” en cada contexto nacional en el cual deben ser aplicadas. Epistemológicamente podríamos decir que de la misma manera que lo social no es una suma de individuos (intersubjetividad) sino algo en esencia diferenciado, lo europeo no es en esencia la suma de los Estados nacionales miembros sino que se generan directivas que poseen una nueva entidad política. Existe ya una armonía *europea* formal, pero los componentes pueden llegar a obtener diferentes significaciones según el contexto en el que se apliquen, hecho que no tiene porqué limitar la referencialidad europea. La interpretación de las directivas a nivel europeo muestran el fenómeno de la unidad de una miríada de interpretaciones; la unidad de la multiplicidad siempre y cuando se respete el espíritu de la directiva que tiene un carácter postnacional particular, en tanto disposición normativa diferente de las leyes nacionales. Los Estados frente a la directiva poseen aún, de todas maneras, un margen de maniobra y un margen temporal para adaptar la normativa teniendo en cuenta sus peculiaridades nacionales.

Tal como ya lo hemos sugerido, pareciera haber entonces dos pasos de la integración regional: 1) un primer paso de **integración negativa** de los Estados miembros a través de la generación de políticas europeas que minan lo nacional; y otro seguido, 2) el paso más definitivo de la **integración positiva** que no tomará ya tanto en cuenta el revestimiento de las estructuras legal y política nacionales sino que producirá las nuevas formas europeas de diferenciación dentro del funcionamiento sistémico diferenciado legal y del político. La generación de esa integración positiva europea en lo legal y en lo político da a los otros subsistemas la oportunidad de regenerar acoplamientos a nivel *continental* y llegar hasta el punto de complementar los acoplamientos tradicionales ligados a la figura del Estado nacional. Evidentemente esta tendencia no es unidireccional, sin obstáculos y con una fuerza y fin predeterminados. Esta tendencia avanza observándose, observando las irritaciones provenientes del entorno, las irritaciones provenientes de instituciones insertas como las agencias políticas, las organizaciones, las instituciones como los Estados, etc.

Ningún sistema (psíquico, físico o social) puede apreciar la realidad en su totalidad (con la excepción del sistema sociedad-mundo que es inobservable en sí) ni tampoco el porvenir. Por ello remarcamos la incerteza, lo difuso. Paradójicamente, lo único que permanecería fijo es el cambio mismo. Por otro lado, toda la información que viene desde fuera de un sistema se halla en un principio indiferenciada y, una vez irritado el sistema, éste puede operar distinguiendo lo que será sistema de lo que será entorno. Es por ello que un sistema social europeo (como cualquier otro sistema social) no puede contar con una certeza que le permita observar el futuro ni lo que acontece en otros sistemas diferenciados funcional, territorial u organizacionalmente. La tendencia *europea* existe pero también se generan marchas no-lineales innegables hacia una reconfiguración funcional que no tiene porqué seguir el camino de lo nacional ampliado sino que se crearía un nuevo camino

cada vez, con cada información que irrita a cualquier sistema social europeo. Por otro lado, el camino europeo no puede ser universalizable en su sustancia. La reconfiguración sistémica que estamos presenciando en nuestros días es suficiente para dejar observar la emergencia de una red de acoplamientos alternativa a las configuraciones estatales tradicionales.

La pérdida de la centralidad de las formas segmentarias de diferenciación de tipo territoriales dentro de la UE en lo que respecta a los diferentes subsistemas políticos tradicionales y en la sociedad, tiene implicaciones directas en el rol y el status del sistema político europeo respecto de los de los Estados miembros. El sistema político europeo, que tiene una referencialidad clara pero en vías de configuración, debe asegurar de alguna manera la convergencia entre sistemas funcionalmente diferenciados y otros territorialmente condicionados.

Si lo político y lo legal se hayan acoplados en un marco constitucional, el proceso de reconfiguración de ambos subsistemas parece tomar nuevas formas. El proyecto de constitución “para la Europa” no aprobado unánimemente ha sido recreado y aceptado en tanto Tratado de Lisboa; es por ello que quizás podamos hablar de la imposibilidad de repetir las viejas fórmulas estatales am un nuevo nivel supranacional, y al mismo tiempo hablar de un nuevo constitucionalismo. Lo político y lo legal acoplados en lo constitucional parecen reformularse recreando una idea de constitución que sale por fuera de la visión jerárquica tradicional de la pirámide jurídica kelseniana y parece establecerse en forma de red multinivel.

El proceso de reconfiguración de ambos subsistemas en la integración europea, da pruebas de una revisión de esa idea en la cual el sistema legal de la UE pide preponderancia por sobre el sistema legal de los Estados nacionales y el sistema político de la UE reposa sobre una extensa maquinaria regulativa y burocrática en vías de desjerarquización de las estructuras políticas tradicionales. Ambos sistemas deben ser observados como fenómenos autónomos de todas maneras. El sistema político desarrolló su progreso de políticas comunes, mientras que el sistema legal desarrolló un orden legal propio haciendo converger una pluralidad de estructuras jurídicas en diferentes niveles no determinadas exclusivamente por los Estados nacionales.

En fin, la UE pareciera ser una estructura paradójica que produce y actúa como un mecanismo de estabilización de muchos elementos como las divergencias, las diferentes culturas políticas y legales, en el medio de un proceso de globalización de la sociedad. Es evidente que surja la pregunta: ¿Por qué no pensar en una semántica del sistema político mundial? Nuestra propuesta de pensar la transición conceptual que describe la transición real no es una respuesta negativa a esa pregunta, sino más bien la apertura para próximas investigaciones, para reformular específicamente la estructura conceptual de lo político en una teoría sistémica de corte luhmanniano.

El mundo es demasiado complejo y no creemos en absoluto que la teorización sistémica sobre el sistema político haya sido formulada de manera definitiva y comprensiva de una semántica a nivel global. Este sistema articula una referencia intermedia en el continente europeo que representa el intento, quizás más

elaborado, complejo y sostenido en el tiempo de reconfiguración moderna e integración social que quita la centralidad al Estado nacional tradicional. Nuevas formas emergen de diferenciaciones internas que siguen el ritmo marcado por el patrón de diferenciación funcional de la modernidad tardía y ya no del patrón Estado-céntrico westfaliano.

8. Estructura europea de gobernanza

Podemos ensayar como paso previo a una completa y, quizás, definitiva reconfiguración de la teorización de lo político en el pensamiento sistémico, la inserción de un elemento teórico que continúa el camino de la des-jerarquización que se enfrenta a lo estatal tradicional. La articulación entre diferentes estructuras de diferenciación nos llevan a pensar en el establecimiento de redes de distribución de los medios de comunicación sistémicos traspasando fronteras físicas; esto se acerca a sostener frente a las teorías del gobierno estatal, el empleo conceptual de la *gobernanza multinivel postnacional*. Las estructuras de gobernanza nos permitirían observar y describir procesos en los cuales lo político pasa por numerosas instituciones diseminadas a través de las fronteras y que pondrían en jaque la centralidad del Estado nacional.

Una nueva forma teórica de ver la política respecto del proceso de integración europeo podría manifestar una diferenciación entre las estrategias de gobierno del tipo nacional tradicional y esas estructuras de gobernanza de las cuales las instituciones tradicionales como el Estado no son sino uno de los elementos constitutivos pero no cuentan con exclusividad ni supremacía en la asignación de valores sociales. La gobernanza es, por así decirlo, el establecimiento dinámico de una estructura más flexible basada en el reforzamiento de organizaciones y agencias políticas no-nacionales. En el sentido de una reconfiguración de lo político a un nivel post-nacional, las políticas de *gobernanza* van a diferir funcionalmente de área en área de recepción en las estructuras políticas ya conformadas. Las estructuras de gobernanza europeas parecen orientarse en su mayoría a la estabilización de las relaciones entre la UE misma y los Estados miembros.

Teniendo en cuenta todo ello, sirve aclarar que las estructuras de gobierno tradicionales de las cuales los depositarios únicos de ese rol de estabilización son los gobiernos estatales, la administración burocrática y las organizaciones políticas institucionalizadas, no deben ser pensadas como directamente transformables en estructuras de gobernanza ni en vías de desaparición, sino en vías de reconfiguración, de asignación de nuevos roles y espacios. Las estructuras de gobernanza, por otro lado, parecieran no comprender la separación tradicional radical entre las esferas pública y privada de la sociedad, separación que, por el contrario, intentan superar, ya que su función primaria es la de asegurar la incrustación de la UE en la sociedad a través de la inclusión de perspectivas emergentes en el interior de ésta, asegurando una co-ordinación de la UE en un sentido menos vertical que en las formas Estado-céntricas tradicionales.

Para finalizar entonces quisiéramos citar a Poul Kjaer: “La UE no ha desarrollado una estructura que se limite a reproducir la forma del Estado-nacional a un ni-

vel superior, sino más bien una estructura compleja caracterizada por una relación recíproca entre gobierno y gobernanza” (Kjaer, 2007: 378). La gobernanza al nivel de la UE podría ser entendida como un tipo de estructura que reemplaza a todo intento de jerarquización y centralización de poder por parte de cualquier Estado, atravesando sus fronteras, volviéndolas totalmente permeables. Son las diferentes racionalidades post-nacionales que deben ser estabilizadas por esas estructuras de gobernanza europea a través de una convergencia que observa la realidad en términos funcionalmente diferenciados. Para ello podemos ver cómo la producción y distribución del medio *poder* por parte de las estructuras de gobernanza, el establecimiento de competencias decisionales propias, con una dinámica que sobrepasa los mecanismos tradicionales que devienen referencias particulares insertas en el proceso de integración más general. Esas estructuras de gobernanza multiniveles desjerarquizadas de las que hablamos se constituyen, a su vez, como estructuras autónomas en un marco en el cual el sistema político ha dejado su posición de superioridad social y son una referencia fundamental en este momento complejo de transición de lo político, en el proceso de integración europea y en el marco constitutivo de una sociedad mundial.



Referencias

1. “La Directiva es uno de los instrumentos jurídicos de que disponen las instituciones europeas para aplicar políticas europeas. Se trata de una herramienta que se emplea principalmente en el marco de las operaciones de armonización de las legislaciones nacionales. La Directiva se caracteriza por la flexibilidad de su utilización ya que establece una obligación de resultado pero deja libertad a los Estados con respecto a los medios para alcanzarlos”. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114527_es.htm. Ver Artículos 288 y 289 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponibles en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.
2. Ver acerca del Servicio Europeo de Acción Exterior: http://eeas.europa.eu/index_es.htm. El Servicio fue introducido en primera instancia por el Tratado de Lisboa en 2007 y reafirmado a fines de 2009. Finalmente fue aprobado en julio de 2010 y comenzó a operar de manera oficial a partir del 1 de enero de 2011.

Bibliografía

- M. ALBERT (1999), “Observing World Politics: Luhmann's Systems Theory of Society and International Relations”, en *Millennium - Journal of International Studies*, June; Vol. 28, 2, Londres.
- G. CORSI; E. ESPOSITO; C. BARALDI (1995), *GLU, Glosario sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*, Iteso, México, Anthropos, Universidad Iberoamericana.
- T. DIEZ; S. STETTER; M. ALBERT (comp.) (2006), *The European Union and border conflicts: the power of integration & association*, Cambridge, Cambridge University Press.
- D. EASTON (1974), *Analyse du système politique*, Paris, A. Colin.
- J. HABERMAS (1991), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- P. F. KJAER (2007), “The Societal Function of European Integration in the Context of World Society”, en *Soziale Systeme*, N° 13, Stuttgart, Lucius & Lucius.
- S. LANGE (2003), *Niklas Luhmanns Theorie der Politik, Eine Abklärung der Staatgesellschaft*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- N. LUHMANN (1993), *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.

- N. LUHMANN (1994), “Europa als Problem der Weltgesellschaft”, en *Berliner Debatte*, N° 2, Berlin.
- N. LUHMANN (1995), *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- N. LUHMANN (2000), *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- N. LUHMANN (2006), *La sociedad de la sociedad*, México, Herder – Universidad Iberoamericana.
- N. LUHMANN (2009), *Soziologische Aufklärung 2, Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- N. LUHMANN (2010), *Le pouvoir*, Québec, Presse Université de Laval.
- N. LUHMANN (2010), *Systèmes Sociaux, Esquisse d'une théorie générale*, Québec, Presse Université de Laval.
- G. TEUBNER (2004), “Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centered Constitutional Theory, Storrs Lectures (2003-2004) at Yale Law School”, en Ch. JOERGES, I-J. SAND, G. TEUBNER (eds.), *Constitutionalism and Transnational Governance*, Oxford, Oxford Press.

Recibido: 10/05/2013. Aceptado : 30/06/2014.

Esteban Kaipl, “Proceso de integración regional de la Unión Europea bajo la mirada sistémica. Reconfiguración política en un marco postnacional”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 18, número 28, julio-diciembre 2014, pp. 129-148.